

Titre de l'article : Tendance(s) mondiale(s)

Le vote des étrangers, loin d'être une « utopie » (au sens littéral, « en aucun lieu »), est d'ores et déjà une pratique mise en œuvre dans un tiers des pays du monde, sous différentes formes et avec une portée variable.

Hervé ANDRES, ingénieur d'études au CNRS, docteur en science juridique et politique

La question du droit de vote (1) des résidents étrangers est débattue en France depuis de nombreuses années et les avancées de la construction européenne ont permis la reconnaissance, au moins partielle, de droits politiques pour une partie des résidents, les citoyens européens, tout en excluant les résidents extracommunautaires. La situation politique actuelle est inédite, car l'extension du droit de vote aux résidents extracommunautaires figure au programme du Président élu en 2012, et les partisans affichés de cette proposition disposent désormais de la majorité à l'Assemblée nationale et au Sénat. Il s'agit, à l'approche des élections municipales, d'un débat crucial pour la démocratie car il est question de l'intégration politique ou de l'exclusion de personnes qui font partie, indéniablement, de la Cité, sans pouvoir participer pour le moment à l'élaboration des règles communes qui s'imposent à tous.

La proposition du vote des étrangers est souvent pensée comme une exception, comme une dérogation à la règle générale qui est, dans le cadre des Etats démocratiques modernes, celle de l'exclusion des étrangers vis-à-vis des droits politiques. Or cette exception n'est, finalement, pas si... exceptionnelle qu'on le pense habituellement.

Le tableau (ci-dessous) présente les cent quatre-vingt-treize Etats membres de l'ONU, regroupés par continents. Il s'agit d'une représentation pseudo-géographique du monde politique, pensé à partir du principe de souveraineté. Chaque case représente un Etat souverain. En principe, chaque Etat souverain est égal aux autres (à l'Assemblée générale des Nations unies, chaque Etat membre dispose d'une voix). Cette représentation est bien sûr fictive, car elle neutralise les différences de superficie ou de distance habituellement représentées dans les projections géographiques. Elle neutralise également les distorsions de poids politique et place chaque Etat souverain sur un strict plan d'égalité avec les autres (mais qui peut penser que les Etats-Unis d'Amérique pèsent autant, politiquement, que la Somalie ou les Tuvalu ?).

Une expérience loin d'être uniforme

Dans ce tableau, les cases blanches correspondent aux Etats limitant strictement l'exercice du droit de vote à leurs seuls ressortissants. Dans ces Etats (qui correspondent à la « règle générale » énoncée plus haut), aucun étranger ne peut participer à aucun scrutin politique. Ces Etats sont au nombre de cent vingt-huit (sur cent quatre-vingt-treize Etats au total).

Les cases grises correspondent aux Etats qui ont des dispositions ouvrant l'exercice du droit de vote à des étrangers, au moins pour certains scrutins, et/ou pour certaines catégories de résidents étrangers. Ces Etats sont au nombre de soixante-cinq, c'est-à-dire un tiers de la totalité. Cela signifie que dans un pays sur trois dans le monde, des étrangers peuvent voter. Peut-être pas tous les étrangers (nous le verrons plus loin). Peut-être pas à tous les scrutins. Dans quelques cas même, la situation varie d'un point à l'autre du territoire de l'Etat en question. Mais en tout cas, on peut affirmer que le vote des étrangers ne peut être vu seulement comme une exception, comme une pratique isolée. Il ne s'agit pas d'une expérience uniforme, et elle est menée différemment selon les contextes historiques et politiques.

A ces soixante-cinq Etats, on pourrait ajouter le Botswana et le Maroc. La Constitution du Botswana permet théoriquement le vote des étrangers, mais cela n'est pas pratiqué en réalité. Quant au Maroc, l'article 30 de la Constitution adopté par référendum en juin 2011 dispose : « *Les étrangers jouissent des libertés fondamentales reconnues aux citoyennes et citoyens marocains, conformément à la loi. Ceux d'entre eux qui résident au Maroc peuvent participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application de conventions internationales ou de pratiques de réciprocité.* » Cette disposition constitutionnelle n'est pas encore transposée dans le code électoral.

En général, les dispositions régissant le droit de vote sont d'ordre constitutionnel ou législatif, national ou fédéral, mais elles relèvent parfois des entités fédérées ou des collectivités locales : Etats fédérés, provinces, cantons, voire communes... Ainsi, dans cinq Etats (dont le nom est suivi d'un astérisque, dans le tableau), les étrangers n'ont le droit de vote que dans une partie limitée du territoire, qui peut

être très petite (quelques communes seulement aux Etats-Unis, Hong-Kong pour la République populaire de Chine), ou très étendue (les résidents étrangers ont le droit de vote dans vingt-deux provinces sur vingt-quatre en Argentine). En Suisse, six cantons sur vingt-six accordent le droit de vote aux étrangers, et trois cantons laissent cette liberté aux communes.

Droit de vote et conditions de réciprocité

Un rapide coup d'œil au tableau permet de mettre en évidence que les cases grises se situent principalement dans la moitié ouest de la planète, qui correspond aux continents américains et européens. Ce n'est sans doute pas le fruit du hasard si le vote des étrangers s'est surtout développé dans les zones les plus « démocratiques » du monde.

Dans la moitié des pays ouvrant le droit de vote à des étrangers, cette ouverture est limitée à une partie seulement des étrangers, en vertu principalement d'accords de réciprocité plus ou moins formelle et/ou de liens historiques, culturels ou postcoloniaux. Ainsi, le droit de vote municipal et européen des citoyens de l'Union européenne (UE) fait partie de l'acquis communautaire que tous les Etats membres doivent respecter dans leur droit interne. Il s'agit là non seulement d'une disposition en application du principe de réciprocité, mais, au-delà, d'un projet d'intégration politique dépassant les strictes relations réciproques entre Etats souverains.

La réciprocité est également requise par certains Etats pour reconnaître le droit de vote aux ressortissants d'Etats appliquant la même mesure. Elle peut être d'application stricte, exigeant la mise en œuvre de traités bilatéraux formels, ou plus souple. L'Espagne a mené une offensive diplomatique ces dernières années pour formaliser des accords avec une dizaine de pays, pour la plupart latino-américains. Cela a permis d'augmenter la proportion de résidents étrangers pouvant bénéficier du droit de vote en Espagne, vu l'importance des immigrés latino-américains, et cela a aussi produit un mini-effet boule de neige, entraînant au moins trois pays à étendre leur droit de suffrage (Equateur, Trinité-et-Tobago et Maroc). Outre les problèmes de fond que pose l'exigence de réciprocité dans la reconnaissance du droit de vote, on peut relever que ce principe est parfois vidé de contenu et qu'une application trop stricte ne permet pas d'enranger une réelle dynamique d'ouverture. Dans le même registre, l'ouverture préférentielle en vigueur dans certains pays du Commonwealth permet notamment au Royaume-Uni d'accorder le droit de vote à une majorité de résidents étrangers (et cet exemple est suivi dans une douzaine d'Etats membres du Commonwealth).

Dans l'autre moitié des Etats (trente et un Etats, dont le nom est souligné dans le tableau), c'est la résidence seule (et non pas la possession de telle ou telle nationalité) qui ouvre droit à la participation politique. Le droit de vote est reconnu pour tous les résidents étrangers, au bout d'une certaine durée, et quelle que soit leur nationalité. Il s'agit là d'un déplacement du curseur dans la définition de la citoyenneté. C'est la résidence, c'est-à-dire la participation effective à la vie sociale et politique, qui marque l'appartenance à la collectivité politique. C'est ce principe qui est au cœur du débat actuel en France.

L'ouverture démocratique, facteur influant

Enfin, si la proposition d'extension du droit de vote, telle qu'elle est aujourd'hui envisagée en France, est limitée aux seules élections municipales, il est toutefois nécessaire de préciser que les expériences étrangères de vote des résidents étrangers ne se cantonnent pas aux seules élections locales, puisque dans vingt-deux Etats (dont le nom figure en gras dans le tableau), des étrangers peuvent voter à des scrutins de niveau national. En Suède, les résidents étrangers peuvent participer aux référendums nationaux (tels que celui sur l'adhésion à l'euro, par exemple), mais pas aux élections nationales. Au Royaume-Uni, les résidents indiens, pakistanais, bangladaïsi ou nigériens, par exemple, peuvent voter (et d'ailleurs être élus) au parlement national. Tous les résidents étrangers peuvent également voter à toutes les élections au Chili ou en Nouvelle-Zélande.

Ce bref panorama mondial permet de montrer la diversité des expériences en matière de droit de vote des étrangers. L'Europe constitue indiscutablement un laboratoire pour l'intégration politique des étrangers, car une étude plus détaillée des dates d'instauration du vote des étrangers montrerait la concomitance entre le processus européen d'intégration politique (et notamment, le traité instituant l'UE en 1992) et la propagation du vote des étrangers dans le monde. Toutefois, l'Amérique latine est également à la pointe de ce combat, et l'on peut penser que les processus d'approfondissement démocratique en cours dans certaines parties du monde conduiront à de nouvelles avancées. C'est aussi un des enjeux du débat sur le droit de vote en France. La France va-t-elle donner le signal d'une reconnaissance de la participation à la vie de la Cité des résidents extracommunautaires, ou va-t-elle s'enfermer dans le repli nationaliste ?

(1) Nous traitons ici du droit de vote sans préciser la question du droit d'être élu, qui est le plus souvent lié au droit de vote, sans que cela soit automatique.

La situation globale du droit de vote des résidents étrangers (65 Etats sur 193 Etats membres de l'ONU)

EUROPE : 30/44		<u>Danemark</u>	<u>Irlande</u>	Macédoine	Pologne	Serbie	ASIE : 3/46		Népal	
		Espagne	<u>Islande</u>	Malte	Portugal	<u>Slovaquie</u>	Afghanistan	Inde	Oman	
Albanie	Biélorussie	<u>Estonie</u>	Italie	Moldavie	Rép. tchèque	<u>Slovénie</u>	Arabie Saoud.	Indonésie	Ouzbékistan	
Allemagne	Bosnie-Herz.	<u>Finlande</u>	Lettonie	Monaco	Roumanie	<u>Suède</u>	Arménie	Irak	Pakistan	
Andorre	Bulgarie	France	Liechtenstein	Monténégro	Royaume-Uni	Suisse*	Azerbaïdjan	Iran	Philippines	
Autriche	Chypre	<u>Grèce</u>	<u>Lituanie</u>	<u>Norvège</u>	Russie	Ukraine	Bahreïn	Israël*	Qatar	
<u>Belgique</u>	Croatie	<u>Hongrie</u>	<u>Luxembourg</u>	<u>Pays-Bas</u>	Saint-Marin		Bangladesh	Japon	Singapour	
							Bhoutan	Jordanie	Sri Lanka	
			AFRIQUE : 8/54			Liberia	Sao Tomé-et-P.	Birmanie	Kazakhstan	Syrie
AMERIQUES : 22/35			Afrique du Sud	Côte d'Ivoire	Libye	Sénégal	Brunei	Kirghizistan	Tadjikistan	
Antigua-et-Barb	Rép. Domin.	Panama	Algérie	Djibouti	Madagascar	Seychelles	Cambodge	Koweït	Thaïlande	
Argentine*	Dominique	<u>Paraguay</u>	Angola	Égypte	<u>Malawi</u>	Sierra Leone	Chine*	Laos	Timor oriental	
Bahamas	<u>Équateur</u>	<u>Pérou</u>	Bénin	Érythrée	Mali	Somalie	Corée du Nord	Liban	Turkménistan	
Barbade	États-Unis*	St-Christ-et-N.	Botswana**	Éthiopie	Maroc**	Soudan	<u>Corée du Sud</u>	Malaisie	Turquie	
Belize	Grenade	Sainte-Lucie	<u>Burkina Faso</u>	Gabon	Maurice	Soudan du Sud	Ém. Ar. unis	Maldives	Viêt Nam	
<u>Bolivie</u>	Guatemala	St-Vinc-et-Gre	Burundi	Gambie	Mauritanie	Swaziland	Géorgie	Mongolie	Yémen	
Brésil	Guyana	Salvador	Cameroun	Ghana	Mozambique	Tanzanie				
Canada	Haïti	Suriname	<u>Cap-Vert</u>	Guinée	Namibie	Tchad	OCEANIE 2/14	Micronésie	Salomon	
<u>Chili</u>	Honduras	Trinité-et-Tob.	Rép. Centrafri.	Guinée-Bissau	Niger	Togo	Australie	Nauru	Samoa	
<u>Colombie</u>	Jamaïque	<u>Uruguay</u>	Comores	Guinée équat.	Nigeria	Tunisie	Fidji	<u>Nlle-Zélande</u>	Tonga	
Costa Rica	Mexique	<u>Venezuela</u>	Rép. du Congo	Kenya	<u>Ouganda</u>	<u>Zambie</u>	Kiribati	Palaos	Tuvalu	
Cuba	Nicaragua		R. Dém. Congo	Lesotho	<u>Rwanda</u>	Zimbabwe	Marshall	Papouasie-NG	Vanuatu	

Légende :

Les 65 Etats en gris présentent des dispositions ouvrant l'exercice du droit de vote à des étrangers, au moins pour certains scrutins, et/ou pour certaines catégories de résidents étrangers.

Les 5 Etats avec un astérisque (*) n'accordent pas le droit de vote aux étrangers sur tout leur territoire, mais ont des dispositions variables selon les entités géographiques.

Les 31 Etats dont le nom est souligné accordent le droit de vote à tous les résidents étrangers, quelle que soit leur nationalité, sur la totalité de leur territoire.

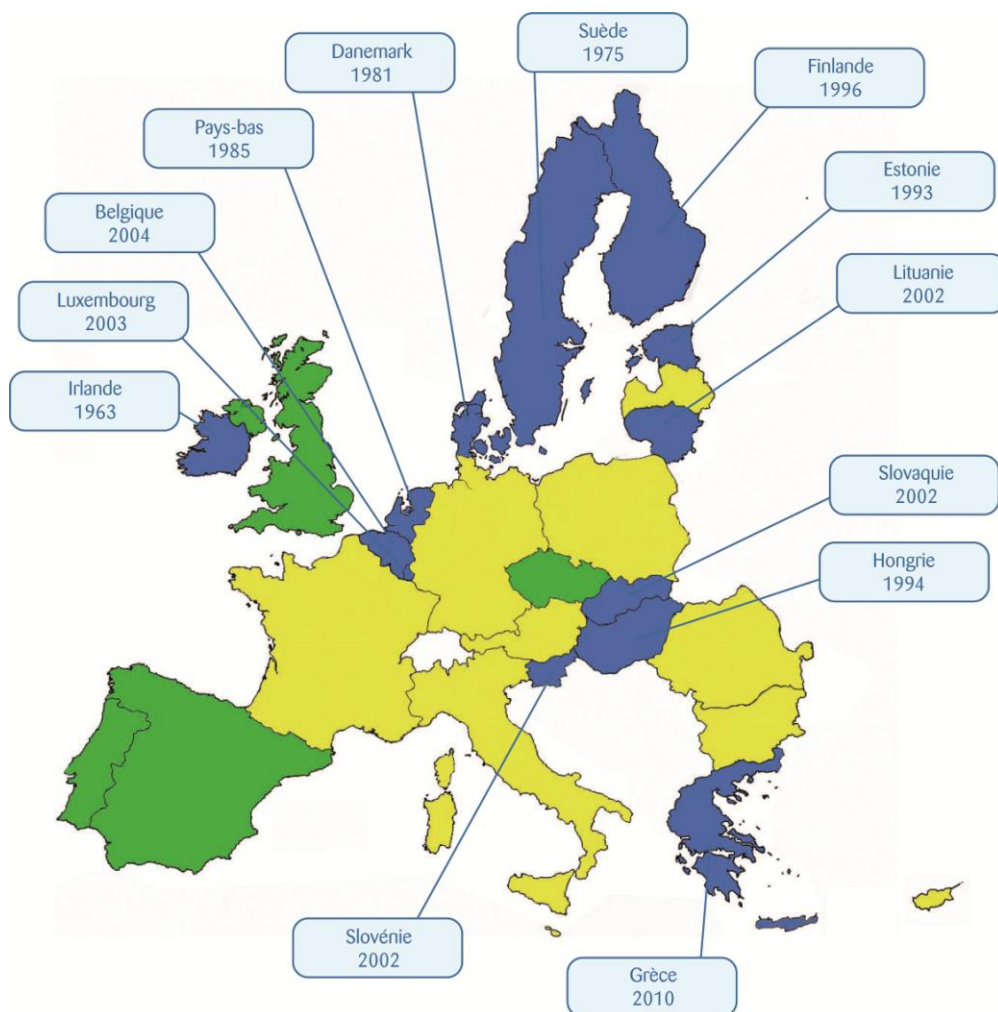
Les 22 Etats dont le nom figure en gras accordent le droit de vote à des étrangers pour des scrutins nationaux, sur la totalité de leur territoire.

Les 2 Etats en blanc avec deux astérisques (**) Maroc et Botswana ont des dispositions constitutionnelles ouvrant le droit de vote aux résidents étrangers, mais ces dispositions ne sont pas encore appliquées. Ils ne sont pas comptés parmi les 65 Etats, pour le moment.

Sources : Constitutions ou codes électoraux des différents Etats, commissions électorales officielles.

Voir également notre thèse de doctorat (<http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445>), et les sites <http://suffrage-universel.be/wiki> et <http://immigrantvoting.org>.

Participation aux élections locales : la situation en Europe



©La Lettre de la citoyenneté n°109, jan-fev 2011

En bleu : Droit de vote accordé à tous les résidents (date d'entrée en vigueur)

En vert : Droit de vote accordé aux ressortissants de certains Etats hors UE

En jaune : Aucun droit politique aux ressortissants d'Etat hors UE